

Enheten för hållbarhet och
utvecklingssamarbete
Fredrik Gisselman

YTTRANDE
2022-02-25 Dnr 2021/01901-2

Utrikesdepartementet

Kommerskollegiums yttrande av EU-kommissionens förslag till reviderad förordning om transporter av avfall

Om Kommerskollegium

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kollegiets uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

Kommerskollegiums synpunkter

Kommerskollegium anser att det finns goda skäl att reglera och begränsa handeln med visst avfall för att skydda miljön och människors hälsa. Kollegiet bedömer att den föreslagna förordningen kan bidra till att uppnå dessa syften. Samtidigt anser kollegiet att det är viktigt att handel med avfall möjliggörs i den mån handeln inte innebär påtagliga negativa miljö- eller hälsoeffekter. Detta eftersom handel kan möjliggöra en mer resurseffektiv hantering av avfall, vilket kan leda till bättre utfall för miljö, hälsa och ekonomi.¹

Förordningen som föreslås är mycket omfattande, och baseras på tidigare EU lagstiftning samt internationella överenskommelser på avfallsområdet. Kollegiet har på grund av det komplexa samspelet mellan dessa regelverk inte haft möjlighet att bedöma om balansen mellan att upprätthålla möjligheterna att handla avfall internationellt, och därmed

¹ Se t.ex. OECD (2018) *International Trade and the Transition to a More Resource Efficient and Circular Economy* samt OECD (2021) *International trade and circular economy - Policy alignment*

dra nytta av komparativa fördelar kring förmåga att hantera avfall, och förordningens restriktioner och uppställda krav för att få utföra handel med olika typer av avfall, är väl avvägd. Att det avfall som omfattas av de olika kraven i förordningen utgår från Baselkonventionen säkerställer dock troligen en stor internationell acceptans och enighet kring handelsrestriktioner för de utvalda avfallstyperna.

I förordningens motivering framgår att åtgärderna kommer att bidra till omställningen till en cirkulär ekonomi i EU. Vidare framgår också att förordningen kan innebära en generell vinst för EU:s ekonomi i storleksordningen 200-500 miljoner euro per år, som en följd av att värdefullt avfall stannar i EU. Kollegiet anser att det finns många andra styrmedel än restriktioner för handel med avfall som på ett mer effektivt sätt kan bidra till en cirkulär ekonomi, och att huvudsyftet med införandet av förordningen endast bör vara miljö och människors hälsa. Vidare ställer sig kollegiet frågande till de beräkningar som visar på ekonomiska vinster som en följd av att avfallet stannar i EU, då varken tillräckliga teoretiska argument eller empiriska beräkningar bevisar detta.

Kollegiet ser däremot positivt på att förslaget bedöms leda till väsentliga besparingar när systemet för elektroniskt datautbyte införs. Detta kommer troligen innebära förenklingar i termer av mindre administration för många av de aktörer som bedriver gränsöverskridande handel med avfall, utan att de krav som uppställs minskas. Med andra ord kan det beskrivas som att onödiga handelshinder undanröjs, och att effektiviteten i lagstiftningen ökar. Vi anser också att det är positivt att det finns en övergångsperiod för digitaliseringen, och att kravet på det digitala anmälningsförfarandet först införs två år efter ikraftträdandet.

Avseende de nya reglerna för export av icke-farligt avfall till länder som inte omfattas av OECD-beslutet har kollegiet ett antal kommentarer. I artikel 37 föreskrivs att export av avfall som listas i artikel 37 paragraf 1 (a) och (b) är förbjudet till länder som inte omfattas av OECD-beslutet. Däremot finns en möjlighet att även tillåta export av sådant avfall till andra länder, om de är med på den förteckning av länder som upprättats i enlighet med artikel 38. Förteckningen ska omfatta länder som har lämnat in en ansökan enligt artikel 39.1, det vill säga en begäran om att de är villiga att ta emot avfallet och upptas i förteckningen. Kollegiet anser att det är viktigt att denna information når EU:s handelspartners för att säkerställa att alla har samma information och därmed möjligheter att kunna ta beslut om eventuella försök att komma med på listan.

För att få upptas på listan ska de dessutom uppvisa att de uppfyller ett flertal krav, bland annat kraven att avfallet kan hanteras på ett miljöriktigt sätt, som uppställs i artikel 56. Artikel 56 fastställer att det

transporterade avfallet ska anses vara miljöriktigt hanterat om det kan visas att avfallet kommer att hanteras i enlighet med hälso- och miljöskydds krav som i stort sett motsvarar de krav på människors hälsa och miljöskydd som fastställs i unionslagstiftningen. Vidare tydliggörs i artikel 56 att en fullständig överrensstämmelse med de krav som följer av unionslagstiftningen inte ska krävas, utan att skyddsnivån avseende människors hälsa och miljö är liknande.

Kollegiet anser att det är positivt ur ett handelsperspektiv, såväl som ur ett WTO-rättsligt perspektiv, att kraven som uppställs i artikel 56 inte kräver fullständig likvärdighet med unionslagstiftningen utan snarare inriktar sig på en liknande skyddsnivå. Att utforma kraven på detta sätt tillåter olikheter i utformningen av åtgärderna, utan att minska skyddsnivån, vilket möjliggör för fler länder att delta. En sådan ansats ligger också i linje med tidigare utfall vid tvister som bedömts under artikel XX i Gatt.²

I artikel 43 fastställs exportörernas skyldigheter. Där framgår det att en fysisk eller juridisk person endast får exportera avfall från unionen om den kan visa att de anläggningar som ska ta emot avfallet i mottagarlandet kommer att hantera det på ett miljöriktigt sätt enligt artikel 56. Detta ska säkerställas genom att en revision av anläggningarna genomförs av en oberoende och ackrediterad tredje part med lämpliga kvalifikationer. Revisionen ska kontrollera att den berörda anläggningen uppfyller kriterierna i bilaga X. Kollegiet har inte kunnat utvärdera de krav på revision som ställs upp i förordningen. Vi vill dock poängtera att det från ett handelsperspektiv är viktigt att de krav på revision som ställs upp inte är onödigt långtgående, och riskerar att leda till så höga kostnader att avfall som skulle kunna exporteras till anläggningar med tillräcklig kapacitet förhindras. Ett sådant utfall skulle fungera som ett onödigt handelshinder, och därmed förhindra ett effektivt utnyttjande av resurserna.

WTO-rättsliga aspekter

Kollegiet har inte gjort en bedömning av förslaget förenlighet med det WTO-rättsliga regelverket, men noterar att delar av förslaget förefaller strida mot förbudet mot kvantitativa restriktioner i artikel XI i Gatt genom att export av avfall till vissa länder och import av avfall från vissa länder förbjuds.³ Dessutom förefaller förslaget strida mot förbudet mot

² Överprövningsorganets rapport i US-Shrimp (1998)

³ Se exempelvis artikel 34, artikel 36, artikel 47 och artikel 49.

att diskriminera mellan WTO-medlemsländer i artikel I i Gatt genom att länder behandlas olika. Om förslaget strider mot dessa bestämmelser behöver det kunna rättfärdigas enligt undantagsbestämmelsen i artikel XX i Gatt. För en översiktlig genomgång av dessa krav, se Kommerskollegiums yttrande över EU-kommissionens förslag om avskogningsfria varor.⁴

Förslaget förefaller även innehålla tekniska föreskrifter eftersom krav ställs på produkters egenskaper. För tekniska föreskrifter är WTO:s TBT-avtal tillämpligt, vilket exempelvis innebär att tekniska föreskrifter inte får diskriminera mellan WTO-medlemsländer eller mellan inhemska och utländska produkter av samma slag eller vara mer handelshindrande än nödvändigt. Tekniska föreskrifter som inte stämmer överens med internationella standarder och som kan ha en betydande påverkan på handeln mellan WTO-medlemsländer behöver även notifieras till WTO-sekretariatet.

Eftersom det saknas en analys av förslagets förenlighet med WTO:s regelverk rekommenderar kollegiet att Miljödepartementet efterfrågar en sådan bedömning från kommissionen.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Anna Hallam, utredaren Sara Emanuelsson samt utredaren Fredrik Gisselman, föredragande.

Anna Hallam

Fredrik Gisselman

⁴ Dnr 2021/01975-1